

РЕШЕНИЕ

г. Москва

Резолютивная часть решения объявлена «18» августа 2022 года.

В полном объеме решение изготовлено «25» августа 2022 года.

Коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы – Апелляционная коллегия Федеральной антимонопольной службы (далее – Апелляционная коллегия) в составе: председателя Апелляционной коллегии: <...> – <...>; заместителя председателя Апелляционной коллегии: <...> – <...>; членов Апелляционной коллегии: <...> – <...>; <...> – <...>;

в присутствии, в том числе по видео-конференц-связи: от Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга: <...> (по доверенности); от Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области: <...> (по доверенности); от Свердловского УФАС России: <...> – <...>; <...> – <...>.

рассмотрев на заседании Апелляционной коллегии жалобу Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга на решение Свердловского УФАС России от 21.04.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 066/01/15-180/2021 (уведомление о дате, времени и месте рассмотрения жалобы размещено на официальном сайте ФАС России www.fas.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»),

УСТАНОВИЛА:

В ФАС России в порядке статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) поступила жалоба Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга (далее также – Администрация) на решение Свердловского УФАС России от 21.04.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 066/01/15-180/2021 (далее также – Жалоба, Решение, Дело).

Администрация с вынесенным Решением Свердловского УФАС России по Делу не согласна, считает, что оно нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства и просит его отменить. Доводы Администрации изложены в Жалобе, в частности,

Администрация считает, что на момент выдачи предупреждения Свердловским УФАС России в действиях Администрации отсутствовали признаки нарушения антимонопольного законодательства и органом местного самоуправления предприняты исчерпывающие меры по прекращению действия рассматриваемых договоров.

По результатам аукционов в 2012 году между Администрацией и ООО «ШИК» были заключены договоры аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, № 4-1407-Т от 05.04.2012, № 4-1408-Т от 05.04.2012 с кадастровыми номерами №№ 66:0000000:1158, 66:41:0000000:1159 сроком на пять лет до 04.04.2017 (далее также – Договоры).

Письмами Администрации от 05.06.2017 исх. №№ 23.5-01/001/1182, 23.5-01/001/1183 в ответ на обращения ООО «ШИК» исх. от 31.05.2017 № 35 и 36 было сообщено о том, что, если арендатор продолжает пользоваться имуществом после истечения срока договора при отсутствии возражений со стороны арендодателя, договор считается возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок, на основании чего Договоры являются действующими/возобновленными на тех же условиях на неопределенный срок.

По указанным обстоятельствам Свердловским УФАС России в адрес Администрации в соответствии с требованиями статьи 391 Закона о защите конкуренции было выдано предупреждение от 19.11.2020 о необходимости прекращения действий (бездействия) путем принятия всех зависящих от Администрации мер (включая взаимодействие с Министерством по управлению государственным имуществом Свердловской области (далее – Министерство)) по прекращению действия возобновленных Договоров и возврату имущества в срок до 21.12.2020 (далее – Предупреждение).

Предупреждение было обжаловано в Арбитражный суд Свердловской области, решением которого от 29.04.2020 по делу № А60-6315/2021 действия Свердловского УФАС России по выдаче Предупреждения были признаны законными (решение суда поддержано постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2021 и постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 13.12.2021).

В связи с неисполнением Предупреждения, выданного Администрации, Свердловским УФАС России возбуждено Дело, по результатам рассмотрения которого вынесено Решение.

По результатам рассмотрения Дела Решением Свердловского УФАС России в действиях Администрации установлено нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в бездействии относительно инициирования возражений против возобновления на неопределенный срок договоров аренды земельных участков № 4-1407-Т от 05.04.2012, № 4-1408-Т от 05.04.2012 с кадастровыми №№ 66:0000000:1158, 66:41:0000000:1159 и отказа от данных договоров в условиях непередачи их новому арендодателю (кредитору) и последующем невыполнении в срок до 21.12.2020 Предупреждения.

По результатам рассмотрения жалобы Земельного комитета Администрации города Екатеринбурга на решение Свердловского УФАС России от 21.04.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 066/01/15-180/2021 Апелляционная коллегия пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Согласно пункту 34 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» при наличии спора о соответствии статье 15 Закона о защите конкуренции правовых актов, решений, действий (бездействия) антимонопольный орган должен доказать факт недопущения, ограничения, устранения конкуренции либо установить угрозу наступления таких последствий на определенном товарном рынке, в том числе в результате нарушения прав и законных интересов отдельных участников рынка, создания для них конкурентных преимуществ или препятствий в конкуренции на товарных рынках.

Так, в случае квалификации действий органа власти (органа местного самоуправления) по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции следует установить какие действия, не предусмотренные законодательством, были совершены органом власти (органом местного

самоуправления), а также установить причинно-следственную связь между такими действиями и наступлением (возможностью наступления) негативных последствий в виде недопущения, ограничения, устранения конкуренции.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Статья 39.6 ЗК РФ определяет случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах и без проведения торгов.

Так, в силу пункта 1 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 указанной статьи.

Императивность положений статьи 39.6 ЗК РФ не допускает передачи органами местного самоуправления земельных участков из публичной собственности без осуществления публичных процедур, соблюдение которых направлено на расширение доступа участников рынка к земельным участкам и является основой эффективного их использования и развития конкуренции. Предоставление земельного участка одному из хозяйствующих субъектов без осуществления публичных процедур является передачей имущества в приоритетном порядке и создает дискриминационные условия деятельности для других лиц (участников рынка), которые имеют равную возможность реализовать право на получение таких земельных участков и могли бы приобрести их в аренду на общих условиях при проведении аукциона.

Согласно действующей на момент заключения Договоров редакции абзаца 1 статьи 54-3 Закона Свердловской области от 07.07.2004 № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» в поселении, являющемся административным центром Свердловской области, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется исполнительным органом государственной власти Свердловской области, за исключением случая, когда органами местного самоуправления этого поселения заключено соглашение с уполномоченным органом по управлению земельными ресурсами, находящимися в областной собственности.

17.05.2007 между Администрацией и Министерством сроком на 5 лет было заключено соглашение «О взаимодействии в процессе распоряжения земельными участками, право государственной собственности, на которые не разграничено, расположенными на территории муниципального образования «город Екатеринбург» (далее — Соглашение от 17.05.2007), которое определяло порядок взаимодействия органов в процессе распоряжения земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено, расположенными на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

В соответствии с пунктами 2 и 3 Соглашения от 17.05.2007 года все заявления граждан, юридических лиц, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления по вопросам формирования земельных участков и оформления прав на них рассматриваются уполномоченными органами местного самоуправления в порядке, установленном ЗК РФ и законодательством Российской Федерации и Свердловской области.

Аналогичные полномочия Администрации были закреплены в соглашении «О взаимодействии

в процессе распоряжения земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено, расположенными на территории муниципального образования «город Екатеринбург» от 17.05.2012, срок действия которого установлен до 17.05.2013.

Таким образом, Администрация осуществляла полномочия по распоряжению земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено, расположенными на территории муниципального образования «город Екатеринбург», в частности, по Договорам до 17.05.2013.

Пунктом 20 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что к вопросам местного значения городского поселения относятся, в том числе осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, решения об изъятии земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства Российской Федерации.

Также подпунктом «б» пункта 3 Соглашения о взаимодействии в сфере администрирования неналоговых доходов от 31.03.2014, заключенного Министерством и Администрацией, установлено, что Администрация в соответствии со статьей 160.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации осуществляет контроль за своевременным поступлением в бюджет муниципального образования «город Екатеринбург» доходов от аренды и продажи земельных участков по договорам аренды и купли-продажи, заключенным Министерством и Администрацией.

Таким образом, Апелляционная коллегия делает вывод, что Администрация фактически осуществляла полномочия по контролю за исполнением Договоров, обладала сведениями о продолжении действия таких договоров и использованием ООО «ШИК» земельных участков.

Администрация в ответ на Предупреждение сообщила, что в действиях Администрации отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Из материалов Дела следует, что, несмотря на то, что с 17.05.2013 Министерство является единственным органом на территории муниципального образования «город Екатеринбург», уполномоченным на распоряжение земельными участками неразграниченной формы собственности, Администрация письмами от 05.06.2017 года в адрес арендатора ООО «ШИК» сообщила о продлении действия вышеуказанных договоров на неопределенный срок.

Вместе с тем возможность заключения на новый срок (продлонгации) договора аренды земельного участка в соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 ЗК РФ могла быть реализована хозяйствующими субъектами (арендаторами) только по результатам конкурентных процедур - торгов (аукциона).

В Определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 12 сентября 2017 года № 306-КГ17-4881 указано, что не может быть продлен на неопределенный срок договор аренды недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью, если законодатель ограничил возможность заключения (продления) договоров аренды указанного имущества на новый срок без проведения публичных процедур.

Из материалов Дела следует, что Деятельность ООО «Шик» на спорных земельных участках осуществлялась непрерывно до 2020 года, договоры аренды земельных участков после 04.04.2017 фактически не прекращены, что не соответствует требованиям пункта 3 статьи 39.6 ЗК РФ и пункта 15 статьи 39.8 ЗК РФ.

При этом согласно материалам Дела и пояснениям лиц, участвующих в рассмотрении Жалобы, Договоры были переданы Администрацией Министерству только в июле 2020 года по его запросу.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что у Администрации не имелось правовых оснований для направления писем о продлении (возобновлении) на неопределенный срок действия спорных договоров аренды земельных участков, а равно для непринятия в установленном законодательством порядке мер, зависящих от Администрации, направленных на возврат земельных участков после окончания срока действия договоров (после 04.04.2017) в том числе путем взаимодействия с Министерством.

Апелляционная коллегия отклоняет довод о том, что Администрацией предупреждение было исполнено и все зависящие меры по прекращению действия Договоров выполнены, что в том числе подтверждается судебными решениями. При этом в решении Арбитражного суда Свердловской области от 29.04.2020 по делу № А60-6315/2021 указано, что Свердловским УФАС России правомерно выдано предупреждение в адрес Администрации о принятии мер по прекращению действия Договоров и возврату имущества во взаимодействии с Министерством.

С учетом изложенного, Апелляционная коллегия приходит к выводу, что бездействие Администрации в части инициирования возражений против возобновления на неопределенный срок договоров аренды земельных участков № 4-1407-Т от 05.04.2012, № 4-1408-Т от 05.04.2012 с кадастровыми №№ 66:0000000:1158, 66:41:0000000:1159 правомерно квалифицировано Свердловским УФАС России в качестве нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Согласно части 11 статьи 23 Закона о защите конкуренции основанием для изменения или отмены решения территориального антимонопольного органа является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

В резолютивной части решения Свердловского УФАС России по Делу указано, что нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции выразилось в том числе в бездействии Администрации по отказу от данных договоров в условиях непередачи их новому арендодателю (кредитору) и последующем невыполнении в срок до 21.12.2020 Предупреждения.

Частью 8 статьи 39¹ Закона о защите конкуренции установлено, что в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Вместе с тем сам факт неисполнения предупреждения не является нарушением антимонопольного законодательства, поскольку в предупреждении указываются признаки нарушения антимонопольного законодательства, при этом отсутствие или наличие факта нарушения антимонопольного законодательства устанавливается комиссией в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Таким образом, в силу требований Закона о защите конкуренции само по себе неисполнение предупреждения при отсутствии признаков нарушения Закона о защите конкуренции не является нарушением антимонопольного законодательства.

Апелляционная коллегия также отмечает, что Свердловским УФАС России не был учтен факт того, что в июле 2020 года была осуществлена передача Договоров Администрацией Министерству по запросу последнего, что было подтверждено в том числе решениями судов по делу № А60-6315/2021.

С указанного периода в ведении Министерства находились рассматриваемые договоры

аренды и право на отказ от Договоров в соответствии с пунктом 2 статьи 610 Гражданского кодекса Российской Федерации могло быть реализовано исключительно Министерством.

Кроме того, с 18.05.2013 Министерство обладает полномочиями арендодателя по договорам аренды, заключенным в период действия Соглашения от 17.05.2007, независимо от переоформления арендных отношений, следовательно, указанный орган власти был правомочен на момент рассмотрения Дела реализовывать права по изменению и прекращению договорных отношений.

С учетом изложенного, решение Свердловского УФАС России от 21.04.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 066/01/15-180/2021 в части квалификации бездействия Администрации по отказу от Договоров в качестве нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции не соответствует положениям Закона о защите конкуренции, поскольку у Администрации отсутствовали полномочия на осуществление таких действий и, следовательно, такое бездействие органа местного самоуправления не свидетельствует о нарушении требований законодательства Российской Федерации в том числе Закона о защите конкуренции.

Вместе с тем указанные обстоятельства не исключают нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части бездействия Администрации по инициированию возражений против возобновления на неопределенный срок Договоров и несовершению действий, направленных в том числе на взаимодействие с Министерством в целях прекращения использования ООО «ШИК» земельных участков после истечения срока действия Договоров, а также в целях обеспечения возврата имущества в казну.

Таким образом, Апелляционная коллегия приходит к выводу об отсутствии оснований для отмены Решения и необходимости его изменения.

На основании изложенного, руководствуясь частью 10 статьи 23 Закона о защите конкуренции, Апелляционная коллегия

РЕШИЛА:

изменить решение Свердловского УФАС России от 21.04.2022 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 066/01/15-180/2021, изложив пункт 1 в следующей редакции:

«1. Признать факт нарушения Администрацией города Екатеринбурга части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в бездействии относительно инициирования возражений против возобновления на неопределенный срок договоров аренды земельных участков с кадастровыми №№ 66:41:0000000:1158, 66:41:0000000:1159 № 4-1470-Т от 05.04.2012, № 4-1408 от 05.04.2012.».

Председатель
Апелляционной коллегии:

<...> <...>

Заместитель председателя
Апелляционной коллегии:

<...> <...>

Члены
Апелляционной коллегии:

<...> <...>

<...>

<...>

Согласно части 15 статьи 23 Закона о защите конкуренции решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте Федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В соответствии с частью 1.1. статьи 52 Закона о защите конкуренции решение по итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа может быть обжаловано в арбитражный суд в течение одного месяца с момента вступления в силу решения коллегиального органа Федерального антимонопольного органа.